

ФІНАНСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК СИСТЕМА

У вітчизняній фінансово-правовій літературі проблема визначення змісту фінансового законодавства не є новою. Численні дослідження таких вчених, як Д. О. Білінський, О.О. Дмитрик, М. П. Кучерявенко, Т. А. Латковська, О.П. Орлюк та ін., тією чи іншою мірою торкаються розробки засад системи як в цілому фінансового законодавства України, так і податкового, бюджетного чи банківського законодавства. Проте досить проблемними на сьогодні залишаються питання системного підходу у формуванні такого ємного поняття як фінансове законодавство. Втім зрозуміло, що від його вирішення залежить стабільність та упорядкованість відносин по мобілізації, розподілу і використанню коштів публічних фондів.

Наразі для сфери фінансово-правового регулювання характерне оновлення низки тих нормативно-правових актів, що упорядковують відносини щодо публічної фінансової діяльності. Так, прийнято Податковий кодекс України, нова редакція Бюджетного кодексу України. У своїй сукупності вони мають визначати параметри системи фінансового законодавства, напрями його розвитку, місце і роль у створенні ефективного механізму правового регулювання фінансових відносин. У той же час, чи можна говорити про існування в Україні фінансового законодавства саме як системи, за якої остання має розумітися як «складно організоване ціле, що включає окремі елементи, об'єднані різноманітними зв'язками та взаємовідносинами». Думається, що ні.

Доволі усталеною серед правників є позиція, відповідно до якої як система законодавства в цілому, так і система фінансового законодавства має декілька визначень залежно від того, в якому сенсі – вузькому чи широкому – розуміється саме категорія «законодавство»: у вузькому – це система законів, у широкому – законів та інших нормативно-правових (підзаконних) актів. До речі, ряд нормативно-правових актів України, прийнятих останнім часом, відображає саме широке поняття законодавства, включаючи до нього фактично всі чинні нормативно-правові акти. Так, у ст. 4 Бюджетного кодексу України закріплено: «бюджетне законодавство складається з таких елементів: (а) Конституція України, (б) цього Кодексу, (в) закону про Державний бюджет України, (г) інших законів, що регламентують бюджетні відносини, (д) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, (е) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, (є) рішень по місцевий бюджет, (ж) рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування». По суті, аналогічне за обсягом розуміння законодавства закріплено у ст. 3 Податкового кодексу України. Однак, на наше переконання, поза увагою залишаються фінансово-правові норми, що містяться в інших джерелах права, зокрема, у Рішеннях Конституційного Суду України та Європейського

суду з прав людини. Враховуючи те, що чимало положень як Податкового і Бюджетного кодексів України, так і інших фінансових законів мають суперечливий характер, їх застосування потребує офіційного тлумачення Конституційним Судом України, уточнення та конкретизації.

Окрім того, за такого підходу невілюється відмінність у таких термінах як «фінансове законодавство» і «законодавство, що регулює фінансові відносини». Таке трактування фінансового (бюджетного, податкового) законодавства, на нашу думку, не сприяє ефективності правового регулювання відносин у сфері публічної фінансової діяльності, зміцненню законності в діяльності суб'єктів фінансових правовідносин, у яких реалізується переважно публічні інтереси. Не випадково правники вказують, що «не можна вважати нормальною ситуацію, коли відомчий юридичний акт міністерств, державних комітетів або департаментів фактично підміняє закон у правовому регулюванні, зокрема в правозастосовній діяльності. Подібне явище свідчить про наявність рудиментів хибної практики у правовій системі України, а також несформованість системи національного законодавства, належної для правової держави».

Формування системи фінансового законодавства України здійснюється під впливом багатьох чинників і є органічною складовою більш широкого поняття – системи національної законодавства. На визначення останнього суттєво вплинуло Рішення від 9 липня 1998 р., № 12-рп/98 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»), де надано широке його тлумачення (до складу останнього включається як система законів, інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України, так і вищими органами виконавчої влади (постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови і декрети Кабінету Міністрів України, які конкретизують відповідні закони і не повинні їм суперечити, приймаються на основі Конституції, ратифікованих міжнародних договорів). Однак, на наш погляд, така позиція органу конституційної юрисдикції у контексті застосування її при визначенні саме фінансового законодавства є досить спірною, оскільки не узгоджується з положеннями частини другої статті 92 Конституції України. Так, за змістом останньої «виключно законами України встановлюються: Державний бюджет і бюджетна система України; система оподаткування, податки та збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної, а також іноземних валют на території України; порядок утворення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види й типи».

Отже, наразі чинне фінансове законодавство важко назвати системою. З огляду на його розрізненість, відсутність чіткого визначення змісту і іє-

рархічної супідрядності її складових елементів, більш точним для його дефініції є термін, який використовує С.В. Полєніна – «масив законодавства». Саме тому ми цілком підтримуємо позицію Ю. О. Тихомирова, який наголошує на тому, що і сьогодні є нагальною потреба в подальшому обговоренні та обґрунтуванні як «самої необхідності поняття верховенства закону в системі нормативно-правових актів, так і пропозицій щодо законодавчого закріплення цього верховенства, а також встановлення його гарантій».

Желтобрюх І.Л.

*Національний університет державної податкової
служби України, здобувач*

ДО ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ ТА РОЗСУДУ ПРИ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Податкові відносини відрізняються дуже напруженим конфліктним характером. Безумовно, в будь-якій галузі права можна знайти підстави виникнення конфлікту та негативні наслідки щодо учасників цих відносин внаслідок цього. Але в переважній більшості випадків конфлікт характеризує певну протиправну поведінку, коли стає логічним та зрозумілим покарати вбивцю, злодія і т.д. Податкові відносини характеризуються конфліктом інтересів на стадії виконання припису податкової норми. Відповідне правове оформлення набуває процес відчуження грошей юридичних та фізичних осіб та передача їх публічному суб'єкту. Саме це зіткнення приватного та публічного інтересу і обумовлює принципову конфліктність податкових відносин.

Це обумовлює намагання законодавця виключно чітко, детально врегулювати вимоги щодо виконання обов'язків зобов'язаними особами та реалізації повноважень владними. Виходячи з цього, податкове законодавство передбачає необхідність реалізації правозастосовної діяльності виключно в межах компетенції кожного контролюючого органу. Особливо болючою в цій ситуації стає межа повноважень таких органів, накладання або змішення їх компетенції.

Реалізація відповідних повноважень представників владного суб'єкту не може здійснюватись поза межами або у відриві від відповідної процедури. Тобто вона має забезпечуватись спеціальними процесуальними податково-правовими нормами. Це і обумовлює законність дій контролюючих органів на стадії правозастосування лише у випадку, коли вони діють в межах та у спосіб, передбачений законодавством, дотримуються порядку розгляду справ, винесення індивідуального податково-правового акту.

Правозастосуванню при регулюванні податкових відносин притаманні всі характерні ознаки та особливості правозастосування в цілому. В той же час, податкове правозастосування відрізняється і певними рисами, які не лише підкреслюють її підгалузеву специфіку, але і обумовлюють